



Forum Familienpolitik

Wie sieht eine sozial gerechte Familienpolitik aus ?

Ergebnisse eines Expert/innen-Workshops
des Forum Politik und Gesellschaft am 1. Juli 2009 in Berlin

Uwe Ziegler

1. Soziale Gerechtigkeit

Die Erwartungen der Bürger/innen an Politik sind komplex, differenziert und anspruchsvoll. Auf der Skala ganz oben steht seit langem die Forderung nach Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit. Tatsächlich aber zeigen verschiedene Studien, dass die übergroße Mehrheit der Deutschen die gesellschaftlichen Verhältnisse und damit vor allem auch die Politik im Land als ungerecht empfindet. Die merkliche Distanz zur realen Politik, zu den Parteien und zuweilen auch zum demokratisch-pluralistischen System insgesamt hat hier eine ihrer entscheidenden Wurzeln.

Soziale Gerechtigkeit ist kein inhaltlich für immer und alle festgelegter Begriff, sondern offen für unterschiedliche gesellschaftliche Bedingungen und Interessen. Sie ist Gegenstand und Resultat sozialer Aushandlungsprozesse. Konsens dürfte darüber bestehen, dass soziale Gerechtigkeit für den Zusammenhalt einer arbeitsteilig organisierten, funktional differenzierten, horizontal und vertikal vielfach geschichteten Gesellschaft von zentraler Bedeutung ist. Gerade wenn ein Gemeinwesen auf Ungleichheiten, auf

der Verschiedenheit von Tätigkeiten und sozialen Rollen basiert, braucht es eine Klammer der Solidarität, die alle einschließt.

Soziale Ungleichheit ist nicht per se sozial ungerecht. Die deutsche Situation erweist sich insofern als problematisch, als hier soziale Ungleichheiten in erheblichem Maße nicht durch unterschiedliche Qualifikationen und Leistungen, sondern durch soziale Herkunft, Milieu, Geschlecht, Ethnie usw., also durch Zugehörigkeiten, bedingt sind. Schon klassisch ist das Verdikt der PISA-Studien, dass in Deutschland Bildungschancen ganz erheblich mit der sozialen Herkunft korrelieren. Empirisch belegt ist, dass wir es in unserem Land mit einer offensichtlich wieder zunehmenden Selbstreproduktion von Schichten zu tun haben.

Verantwortbare Politik schafft die notwendigen Rahmenbedingungen für soziale Gerechtigkeit. Sie stärkt die Solidarität in der Gesellschaft und damit deren Zusammenhalt. Sie zielt auf Gleichheit der Lebenschancen und der Teilhabe. Ein herausragendes Feld für eine Politik sozialer Gerechtigkeit ist - neben der Bildungspolitik - die Familienpolitik.

2. Familienpolitik – Politik für Familien!

Familie ist dort, wo Kinder sind und wo Lebenspartner/innen oder Generationen füreinander entstehen. Eine solche - heute weithin anerkannte - offene Definition von Familie verweist auf eine gesellschaftliche Dynamik, der auch die Familie, das Familienbild und letztlich die Familienpolitik unterliegen. Familie ist eben keine naturgegebene Lebensform, sondern eine Sozialform, die sich mit dem Wandel der Gesellschaft selbst verändert. In einem solchen dynamischen Verständnis von Familie kann als gesichert gelten, dass diese mit ihren vielfältigen Funktionen auf Dauer Bestand haben wird. Denn: Sie ist gesellschaftlich nicht ersetzbar, auch nicht durch anspruchsvollste andere Sozialisations- und soziale Sicherungssysteme.

Familienpolitik, das zeigt allein ein Blick auf die Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre in Deutschland, unterliegt einem ständigen Modernisierungsprozess mit sich wandelnden Aufgabenzuweisungen. Gleichwohl bleibt richtig: Familienpolitik ist zunächst einmal vorrangig als Familienpolitik für Familien zu konzipieren und zu betreiben. Sie ist unbedingt als eine politische Aufgabe eigenen Rechts anzuerkennen. Gebraucht wird eine Politik, die sich zuallererst um Familien kümmert und die nicht als Platzhalter für andere Politiken verschiedene weitere Ziele gleichzeitig mit verfolgen will bzw. soll.

Eine solche Rollenzuweisung hat eng mit der in Deutschland starken „familiaristischen“ Tradition zu tun. Es gibt zum Beispiel skandinavische Länder, die keine explizite Familienpolitik betreiben, aber in ihrer Förderung von Familien – durch eine prononcierte Geschlechterpolitik, durch eine überhaupt stärker auf Egalität ausgerichtete Gesellschaftspolitik – durchaus effizienter sind. Die ländervergleichende Debatte ist unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der Wirksamkeit von Politik für Familien deshalb unbedingt weiter zu führen. Für Deutschland kann bei aller notwendigen Betonung der eigenständigen Aufgabe von Familienpolitik als Konsens zumindest gelten, dass sie eine Querschnittspolitik ist, die in allen Politikbereichen eine Rolle spielen muss und die mit anderen Ressorts, vor allem der Bildungs- und Gesundheitspolitik, noch stärker zu vernetzen ist.

Familienpolitik: aktive Demografiepolitik?

Vor dem Hintergrund der Alterung der Bevölkerung in Deutschland und der daraus folgenden Belastungen insbesondere der Systeme der sozialen Sicherung wird allorts nach Wegen gesucht, die Geburtenrate positiv zu beeinflussen. Im Familienreport des Bundesfamilienministeriums wird derzeit erstmals ein öffentliches Bekenntnis zu einer aktiven Demografiepolitik abgelegt. Die Absicht findet Zustimmung in den verschiedensten politischen Lagern.

Die vorrangige Frage an die Familienpolitik heißt dennoch nicht, welchen – möglicherweise zu quantifizierenden – Beitrag sie zur Steigerung der Geburtenrate leistet. Entscheidend ist vielmehr: Wie trägt sie dazu bei, dass junge Menschen, die einen Kinderwunsch haben, gute Rahmenbedingungen für dessen Erfüllung vorfinden? Und ganz besonders: Wie unterstützt sie Familien, die sich bereits für Kinder entschieden haben? Es geht also nicht so sehr um die Lösung der demografischen Probleme, sondern um die Qualität des Lebens der Familien und ihrer Kinder. Im Übrigen zeigen verschiedene Untersuchungen, darunter eine des Max-Planck-Instituts für Demografie am Beispiel Schwedens, dass generatives Verhalten durch Politik nur schwer beeinflussbar ist.

3. Kennzeichen und Aufgaben einer sozial gerechten Familienpolitik

Familienpolitik ist eine tragende Säule der Gesellschaftspolitik - eine unverzichtbare, aber nicht die alleinige. Das heißt, ihr kann nicht beliebig viel aufgebürdet werden. Unspezifisch ließe sich formulieren: Familienpolitik muss die Entscheidung für Familie und die Übernahme familiärer Verantwortung für Kinder und für Pflegebedürftige ermöglichen. Die Zielspezifika einer sozial gerechten, einer sozialen Familienpolitik liegt darüber hinaus in der Gewährleistung von Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit für Kinder und Familien.

Sozial gerecht ist eine Familienpolitik, wenn sie insbesondere

- Menschen aller sozialen Schichten und in allen Lebenslagen die Entscheidung für Kinder gleich leicht macht,

- die Lebenschancen für Kinder aller sozialen Schichten in allen Lebenslagen so gleich wie möglich verteilt,
- Kinder- und Familienarmut vorbeugt und bekämpft und dem Armutsrisiko insbesondere auch Alleinerziehender begegnet,
- Bedarfe benachteiligter Familien und ihrer Kinder besonders berücksichtigt und ihnen soziale und kulturelle Teilhabe ermöglicht sowie
- angemessene Rahmenbedingungen für familiäre Sorgearbeit – Kinderbetreuung und -erziehung, Krankenpflege, Altenpflege, Haushaltsorganisation – schafft und Müttern und Vätern gleichermaßen die Wahrnehmung familiärer Verantwortung ermöglicht.

Soziale Familienpolitik: Gegen Familien- und Kinderarmut – für umfassende Teilhabe

Kinderarmut signifikanten Ausmaßes ist schon lange Teil der bundesdeutschen Realität. Seit den 70er Jahren ist sie kontinuierlich gestiegen, nimmt in jüngster Zeit deutlich schneller zu und betrifft heute ca. 2,5 Mio. Kinder. Die Kinderarmutsquote liegt in der Bundesrepublik bei 16 Prozent und damit deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 12 Prozent. Besonders hoch ist in unserem Land das Armutsrisiko für Kinder Alleinerziehender: 34 Prozent der armen Kinder, also ca. 1 Million, entfallen auf diese Familienkonstellation. 1969 waren es erst 17 Prozent. In Ostdeutschland lebt sogar jede zweite Einelternfamilie in Armut. Offensichtlich greifen die bisherigen familienpolitischen Maßnahmen noch nicht ausreichend bzw. es gibt sozio-ökonomische Einflüsse, die dominanter sind.

Von den jeweils politisch Verantwortlichen wurde die Existenz von Kinderarmut in Deutschland lange Zeit ignoriert, der Begriff „Kinderarmut“ tunlichst gemieden, und die, die ihn vortrugen, wurden gern des Populismus bezichtigt. Dieser Umgang mit unangenehmen Fakten ist weithin einer ehrlichen Sicht auf die Wirklichkeit gewichen – im Zusammenhang durchaus auch mit der gereiften Erkenntnis, dass das Ausmaß an Kinderarmut nicht nur aus sozialen Gründen inakzeptabel ist, sondern dass der mit Armut häufig verbundene eingeschränkte Zugang zu Bildung das Potenzial gut ausgebildeter Nachwuchskräfte unververtretbar beschneidet und die Zahl der künftigen Transferleistungsempfänger/innen erhöht.

Die Vision für unsere Gesellschaft muss sein: Kein Kind darf zurückgelassen werden! Sozial wie auch ökonomisch ist es auf Dauer nicht tragbar, wenn 10 Prozent der Kinder ohne Schulabschluss bleiben und in der Folge ohne Ausbildung, ohne Arbeitsplatz und angewiesen auf Sozialtransfers sind, wenn so viele junge Menschen unzureichende Chancen auf Bildung, auf Gesundheit, auf angemessene soziale und kulturelle Teilhabe haben. Mit einer sozial gestalteten Demokratie bleibt unvereinbar, dass Armut förmlich „vererbt“ wird. Tatsächlich aber ist die Verfestigung von Armut in Familien, die Weitergabe von materieller Not, von Mangel an Bildung, an Gesundheit, an Kultur an die jeweils nächste Generation, in Deutschland vielfach gesellschaftliche Realität. Eine sozial gerechte Familienpolitik fördert Rahmenbedingungen, die der Entstehung und Verfestigung von Familienarmut, von förmlichen „Armutsdynastien“, wirksam begegnen.

4. Geld, Infrastruktur und Zeit für Familien

In Deutschland werden die familienbezogenen Leistungen zurzeit auf 111,5 Mio. Euro beziffert. Damit liegt unser Land im Vergleich der EU-Staaten im mittleren bis oberen Bereich. Dennoch hat sich bei uns das Armutsrisiko von Familien in den letzten Jahren verschärft. Einer der systemischen Mängel liegt sicherlich darin, dass die familienrelevanten Leistungen sich zu einem unübersichtlichen Stückwerk ausgewachsen konnten, ohne dass es ein klares familienpolitisches Leitbild gab bzw. gibt.

Richtig ist allerdings auch, dass der Paradigmenwechsel in der deutschen Familienpolitik definitiv begonnen hat und sich eine Entwicklung hin zum europäischen Mainstream vollzieht. Ein Beispiel: Erwerbstätigkeit beider Eltern und eine funktionierende Infrastruktur für Kinderbetreuung, dieses Nebeneinander wird politisch mittlerweile kaum noch in Frage gestellt. Ein weiteres Beispiel aus der familienrelevanten Bildungspolitik: Ideologisch geführte Schlachten um ein Ganztagschulsystem, das die Abhängigkeit des Schulerfolgs von der sozialen Lage der Familie mildert, sind längst geschlagen und seine familienentlastenden und kompensierenden Wirkungen begriffen.

Anerkannt wird mittlerweile weithin, dass Fami-

lienpolitik unterschiedliche Hebel benötigt: Geld, Infrastruktur und Zeit (wobei die Zeitpolitik ein eher junges Element dieser Trias ist). Die Relationen zwischen Geld- und Infrastrukturleistungen, die Gewichtungen zwischen und innerhalb dieser Leistungen sind das Feld, auf dem sich familienpolitische Profilierungen heute vollziehen und wo sich zeigt, was eine sozial gerechte Familienpolitik ist und wer sie vorantreibt.

Es kann als gesichert gelten, dass ausreichend hohe Transferleistungen für die Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut eine notwendige Bedingung sind – aber keine hinreichende. Die familienpolitischen Transfers wie Kindergeld, Kinderfreibetrag, Elterngeld u.a. können relative Einkommensarmut vermindern, aber die Auswirkungen anderer sozio-ökonomischer Entwicklungen nicht wirklich ausgleichen. Sie greifen insbesondere nicht in den Familien, in denen sich Armut bereits verfestigt hat bzw. vererbt wird. Nicht weitere monetäre Transfers, sondern der Ausbau und die Qualitätsverbesserung von Infrastrukturen und Dienstleistungen für Familien sind nötig. Darüber lässt sich die Familienpolitik sozial gerechter gestalten – nicht über die Erhöhung des Kindergeldes oder der Sozialhilfe oder gar über die Beibehaltung des Ehegattensplittings.

Ein Beispiel: Die Bekämpfung von Kinderarmut muss insbesondere auch auf die Vermeidung von Bildungsarmut zielen. Benachteiligungen im Bildungsbereich lassen sich aber weniger durch hohe soziale Transferleistungen als vielmehr durch eine frühzeitige institutionelle Betreuung und Unterstützung von Kindern in armen Familien ausgleichen. Für diese Frühförderung, die vor der Grundschulzeit erfolgen muss, brauchen wir eine leistungsfähige Infrastruktur. Die OECD weist nach, dass die Länder mit dem höchsten Anteil an betreuten Kindern nicht nur die niedrigste Rate an Kinderarmut haben, sondern auch am erfolgreichsten sind z.B. bei der Vermeidung von Leseschwäche sind.

Das Plädoyer für die Stärkung einer kinderbetreuenden und -fördernden öffentlichen Infrastruktur muss die Eltern als wichtige Sozialisationsinstanz einbinden. Die beste institutionelle Frühfördermaßnahme, die beste Kindertagesstätte kann nicht ohne Einbeziehung der Mütter und Väter funktionieren. Wenn Kinder, insbesondere auch solche aus armutsverfestigten Familien, institutionell gut

und wirksam betreut werden sollen, dürfen die Bindungen zwischen Kindern und Eltern nicht außer acht gelassen werden. In der Kinderbetreuung muss es immer Angebote geben, die die Eltern integrieren. Institutionelle Förderung und Elternarbeit gehören unbedingt zusammen – auch wenn aus der Praxis immer wieder zu hören ist, dass es zusehends schwerer wird, Eltern einzubinden insbesondere aus Problemfamilien. Die Entwicklung der Kindertagesstätten zu Eltern-Kind-Zentren mit Hilfs- und Beratungsangeboten für Eltern wäre ein sinnvoller Weg.

5. Was kommt bei welchen Familien an?

Eine sozial gerechte Familienpolitik muss sich immer die leitende Frage stellen, welche Familien denn tatsächlich Nutzen aus welchen familienpolitischen Maßnahmen ziehen. Auch muss genauer geprüft werden, welche staatlichen Vergünstigungen für Familien denn wirklich an die Existenz von Kindern geknüpft sind und welche nicht. Klassisches Beispiel einer in diesem Sinne indifferenten Maßnahme: das Ehegattensplitting. Benötigt werden Wirkungsanalysen zu den familienpolitischen Leistungen, um sicher zu stellen, dass sie dort ankommen, wo sie dringend gebraucht werden.

Gerade bei rückläufigen Steuereinnahmen, wie wir sie derzeit erleben, ist stärker als bisher der Bedarf benachteiligter Familien, d.h. also die kompensatorischen Wirkungen, in den Blick zu nehmen. Eine sozial gerechte Familienpolitik, die kein Kind, keine Familie zurücklässt, braucht statt des Gießkannenprinzips bei der Geldverteilung stärker die ziel- und passgenaue Förderung. Besonders prädestiniert für die Identifizierung differenzierter Bedarfsstrukturen ist hier die lokale Familienpolitik.

Eine Lösung für eine gezielte, bedarfsorientierte Familienpolitik auf Länderebene bietet beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern im Bereich der Kinderbetreuung an. Das Land hat eine sehr gut ausgebaute Infrastruktur an Kindertagesstätten. Es gibt einen Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz, auch für Kinder mit arbeitslosen Eltern. In die Verbesserung der Qualität des Betreuungsangebotes wird, trotz wegbrechender Steuereinnahmen, zusätzlich investiert – gezielt in die Tagesstätten, wo sich gehäuft sog. Problemkinder finden. Die-

ser Ansatz, die kompensatorische Komponente von Familienpolitik zu stärken, ist vor Ort oft nicht leicht zu vermitteln, aber zielführend im Sinne einer wirkungsvolleren Förderung benachteiligter Kinder.

6. Sozial gerechte Familienpolitik: bedarfsorientiert, differenziert, kompensatorisch

In die Diskussion um eine sozial gerechte Familien- und Kinderpolitik wird in Deutschland derzeit von verschiedenen Seiten das Konzept einer Kindergrundsicherung eingebracht. Gefordert wird eine staatliche Transferleistung in Höhe von ca. 500 Euro, die für jedes Kind, unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern, monatlich zur Verfügung gestellt wird und in der die bisherigen monetären Transfers für Familien gebündelt werden.

Mit einem solchen Instrument soll für alle Kinder die Sicherung des Existenzminimums garantiert, eine Entstigmatisierung benachteiligter Kinder aus Armutsfamilien erreicht, die sozial ungerechte Lücke zwischen Kindergeld und höchster steuerlicher Entlastung durch Kinderfreibeträge geschlossen und insgesamt zumindest aus materieller Sicht eine gewisse Chancengleichheit gesichert werden. Es mag gewichtige Argumente für das Modell der Kindergrundsicherung geben: sie wäre eine einheitliche, auf die Sicherung des kindlichen Existenzminimums bezogene Transferleistung aus einer Hand, sie böte einen unbürokratischen Zugang für alle und würde Transparenz an die Stelle von Unübersichtlichkeit des bisherigen monetären Leistungssystems setzen.

Gleichwohl gibt dieser Ansatz noch keine Antwort auf die Frage, wie die notwendige Orientierung an differenzierten Bedarfe, die besondere Förderung benachteiligter Familien und damit das kompensatorische Element von Familien- und Kinderpolitik gesichert und gestärkt werden kann. An eine sozial gerechte Familienpolitik, die die gesellschaftliche Realität in den Blick nimmt und sich nicht mit ihr abfindet, ist die Forderung gestellt, nach passgenauen und damit wirksamen Lösungen zu suchen und sie umzusetzen.

Zu unserer Wirklichkeit gehört, dass es noch zu viele dysfunktionale Familien gibt, die die Aufga-

ben der Sorge für ihre Kinder nicht wahrnehmen können. Den Familien in unterschiedlicher Weise Funktionalität zu ermöglichen ist also eine – zugegeben sehr hohe - Anforderung an die Politik. Eine sozial gerechte Familienpolitik setzt sich dazu für eine an Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit orientierte Effektivierung des Systems monetärer Leistungen ein und verfolgt mit noch größerer Anstrengung den weiteren Ausbau von familien- und kinderfördernden Infrastrukturen.

Das Verständnis von Familie und Familienpolitik hat sich in den letzten zwanzig Jahren mit bemerkenswerter Dynamik entwickelt. Aktuell, mit Blick auf die Zukunft, geht es mehr denn je darum, den Zusammenhalt der Gesellschaft unter den Bedingungen zunehmender sozialer Differenzierung auch mit den Möglichkeiten der Familienpolitik zu sichern.

Kurzimpulse gaben folgende ExpertInnen:

- Prof. Dr. Christiane Diemel, Staatssekretärin im Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
- Dr. Andreas Klärner, Universität Rostock/Max-Planck-Institut für demografische Forschung
- Dr. Barbara Thiessen, Deutsches Jugendinstitut e.V., München
- Dr. Jutta Träger, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen

Diskutiert wurde anschließend mit ExpertInnen aus Wissenschaft, Politik und Verbänden, darunter Manuela Schwesig, Ministerin für Soziales und Gesundheit des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Berlin, Juli 2009